

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN BADUNG NOMOR 26 TAHUN 2013 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN BADUNG TAHUN 2013-2033 DALAM MENGENDALIKAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH (STUDI KASUS DESA DALUNG, KECAMATAN KUTA UTARA)

Kadek Ade Prabhawati Dewi P.¹⁾, Piers Andreas Noak²⁾, I Ketut Winaya³⁾

^{1,2,3)}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: ade.prabhawati@gmail.com¹⁾, andreas.noak@fisip.unud.ac.id²⁾, ketutwinaya14@yahoo.com³⁾

ABSTRAK

Berdasarkan isi Perda RTRW, Desa Dalung merupakan kawasan peruntukan pertanian berkelanjutan, namun yang terjadi adalah semakin meningkatnya pembangunan sektor non-pertanian dan alih fungsi lahan sawah, yang menimbulkan tanda tanya besar terkait implementasi dari Perda RTRW bersangkutan. Maka dari itu, penelitian ini akan membahas bagaimana implementasi Perda Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah di Desa Dalung, dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Implementasi kebijakan tersebut dianalisis melalui beberapa indikator dari teori implementasi kebijakan publik Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian, teori good governance dan konsep good environmental governance. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Perda RTRW tersebut belum berjalan secara efektif, dengan masih adanya ketidakjelasan akan tujuan kebijakan dan lemahnya supremasi hukum.

Kata-Kata Kunci: kawasan pertanian berkelanjutan, alih fungsi lahan sawah implementasi kebijakan Perda RTRW.

1. PENDAHULUAN

Seiring dengan dinamika kehidupan manusia, penggunaan lahan mulai mengalami pergeseran. Pergeseran tersebut akhirnya menimbulkan permasalahan yang cukup kompleks dan dilematis, terutama dipengaruhi oleh peningkatan populasi manusia, inovasi pada ilmu pengetahuan dan teknologi serta pesatnya pembangunan pada segala bidang kehidupan, seperti pembangunan ekonomi. Lahan sawah irigasi (produktif) yang semula terfokus pada kegiatan menanam padi dan komoditas bahan pangan lainnya, kini berubah menjadi daerah pemukiman ataupun sarana penunjang sektor kehidupan lainnya.

Perubahan spesifik lahan dari penggunaan pertanian menuju sektor non-pertanian, dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) lahan. Bagi Indonesia sebagai negara agraris, fenomena alih fungsi lahan sawah, terutama sawah irigasi, kelak akan mendatangkan permasalahan terkait stabilitas ketersediaan pangan, terutama beras. Hal tersebut disebabkan karena pada masa Orde Baru,

Indonesia mengalami keberhasilan dalam swasembada beras, namun saat ini mengalami keteringgalan yang sangat jauh dari negara produsen beras lainnya (Badan Pusat Statistik, 2013).

Kementerian Pertanian 2013 dan Bali dalam Angka 2014 mengungkapkan bahwa alih fungsi lahan sawah irigasi di Indonesia menunjukkan peningkatan. Tercatat bahwa ketika tahun 2008, luas lahan sawah irigasi berjumlah 4.828.476 ha dan pada tahun 2012 menjadi 4.417.581,92 ha. Pada kurun waktu empat tahun tersebut, terjadi alih fungsi lahan sawah irigasi sebesar 410.894,18 ha. Provinsi yang dianggap menjadi wilayah dengan tingkat alih fungsi lahan yang tinggi tersebut adalah Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur dan Provinsi Bali.

Badan Pusat Statistik Provinsi Bali 2013 menyebutkan bahwa di Provinsi Bali selama kurun waktu 15 tahun dari tahun 1999-2013, telah terjadi alih fungsi lahan sawah menuju sektor non-pertanian seluas 4.906 ha. Adapun tiga wilayah dengan persentase alih fungsi

tertinggi selama kurun waktu tersebut, yaitu Kotamadya Denpasar sebesar 47 ha per tahun, Kabupaten Jembrana seluas 77 ha per tahun, dan Kabupaten Badung sejumlah 48 ha per tahun. Berkembangnya sektor pariwisata yang saat ini seakan menjadi fokus utama pembangunan di Provinsi Bali merupakan salah satu pemicu tingginya angka alih fungsi lahan sawah tersebut.

Kabupaten Badung merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Bali yang masih aktif pada sektor pertanian sekaligus sangat pesat perkembangannya dalam membangun sarana dan prasarana penunjang sektor pariwisata. Dampak dari pesatnya pembangunan tersebut dapat memunculkan masalah baru, yaitu menarik minat penduduk untuk melakukan migrasi. Kompleksitas tersebut dapat menjadi tekanan terhadap eksistensi lahan sawah. Tribun Bali tertanggal 18 Agustus 2015, mengungkapkan data dari Dinas Pertanian Badung, bahwa sejak tahun 2008 hingga tahun 2014, sebanyak 160 ha lahan basah telah beralih fungsi menjadi pembangunan akomodasi wisata dan pemukiman warga, dengan lokasi terbanyak terjadi di tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Kuta Utara mencapai 94 ha, Mengwi 33 ha, dan Abiansemai 4 ha.

Dibandingkan dengan wilayah lainnya yang terdapat di Kuta Utara, Desa Dalung masif diwartakan media mengenai fenomena alih fungsi lahan sawah. Akibat tingkat keparahannya, bahkan menjadi *headline news* beberapa surat kabar, seperti pada DenPost tertanggal 24 Maret 2014 yang mengungkapkan bahwa terjadi pengkaplingan lahan basah untuk dijadikan perumahan seluas 1 ha. Data dari Kantor Kepala Desa Dalung menyebutkan bahwa terdapat tiga *subak* (kelompok persatuan pertanian) yang masih aktif beroperasi, yaitu Subak Gaji (Banjar Kwanji), Subak Muding (Banjar Tegaljaya), dan Subak Saih (Banjar Kung). Adapun laporan alih fungsi lahan sawah dari Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Dinpertanbunhut) untuk Wilayah Kecamatan Kuta Utara mengungkapkan bahwa dari ketiga *subak* tersebut, terjadi alih fungsi lahan sawah seluas 29,6 ha terhitung sejak tahun 2010 hingga tahun 2014.

Fenomena alih fungsi lahan sawah di Desa Dalung menunjukkan dinamika seiring tumbuhnya perekonomian wilayah. Tindakan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian terutama pada lahan sawah beririgasi merupakan kebijakan pemerintah, untuk itu,

telah dibuat dan diimplementasikan beberapa kebijakan pemerintah, seperti pemberian bantuan dana dalam rangka meningkatkan produktivitas pertanian maupun penyuluhan pertanian. Secara nyata, instrumen kebijakan yang menjadi andalan dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah aturan pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) yang terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Perda Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 memberi pedoman dalam pengendalian alih fungsi lahan. Hal tersebut tersurat pada Bab III tentang Tujuan, Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang Wilayah Kabupaten Bagian Ketiga Pasal 5 ayat (6) huruf a, yaitu "Strategi pengembangan Wilayah Badung Bagian Tengah dengan fungsi utama pertanian berkelanjutan, Ibu Kota Kabupaten dan pusat pelayanan umum skala regional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf e, meliputi: mengembangkan Kawasan Peruntukan Pertanian sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian beririgasi dalam rangka ketahanan pangan, pelestarian lingkungan dan pelestarian budaya". Adapun Wilayah Pengembangan Badung Tengah adalah sebagian Wilayah Kecamatan Kuta Utara terdiri atas Desa Dalung dan Kelurahan Kerobokan Kaja.

Pada Perda Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033, secara jelas disebutkan bahwa Desa Dalung adalah salah satu wilayah pengembangan Badung Tengah, namun yang terjadi di lapangan justru alih fungsi lahan sawah. Selain Desa Dalung, Kelurahan Kerobokan Kaja juga menjadi wilayah peruntukan pertanian berkelanjutan, namun secara empiris, angka kejadian alih fungsi lahan sawah disana lebih kecil dibandingkan dengan Desa Dalung, yaitu seluas 1 ha (sesuai laporan alih fungsi lahan sawah dari Kepala UPTD Dinpertanbunhut untuk Wilayah Kecamatan Kuta Utara tahun 2010-2014). Ironis memang, proses penyusunan kebijakan melalui Perda RTRW yang secara umum berlangsung cukup lama ternyata masih tumpul pada proses implementasinya. Ketidaksesuaian antara isi Perda RTRW dengan implementasi di lapangan menyebabkan penulis tertarik untuk membuat penelitian yang berjudul, **"Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013**

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 dalam Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Sawah (Studi Kasus Desa Dalung, Kecamatan Kuta Utara)".

2. KAJIAN PUSTAKA

Implementasi Kebijakan Publik

AG. Subarsono dalam Pasolong (2011:41) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan menjadi tahapan keempat dalam proses kebijakan publik. Santosa (2008:42) menjelaskan implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keseluruhan aktivitas untuk menciptakan kebijakan yang efektif. Sementara itu, Wahab (2012:133) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan penyelenggaraan kegiatan berdasarkan Undang-Undang dan menjadi kesepakatan bersama antara berbagai pemangku kepentingan.

Teori Implementasi Kebijakan Publik Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian

Pada penelitian ini, penulis menggunakan teori implementasi kebijakan dari Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian, yang mulai memasukkan pentingnya peran pelaksana tingkat bawah (pendekatan *bottom-up*), selain pendekatan *top-down*. Sabatier dan Mazmanian dalam Hill dan Hupe (2002:168-169) merumuskan enam syarat mewujudkan implementasi kebijakan berjalan efektif, yaitu:

1. Peraturan harus mengamanatkan tujuan kebijakan yang jelas dan konsisten.
2. Peraturan memungkinkan menggabungkan teori untuk mengidentifikasi faktor-faktor pokok dan hubungan sebab akibat yang mempengaruhi tujuan kebijakan.
3. Adanya keterpaduan secara hirarki di dalam dan antar instansi pelaksana, dukungan ketegasan peraturan, ketepatan alokasi dana, dan akses yang cukup bagi pihak luar untuk terlibat.
4. Pejabat pelaksana harus memiliki kemampuan memimpin serta bertanggung jawab terhadap tujuan kebijakan.
5. Masyarakat dan pejabat berwenang harus aktif memberi dukungan selama proses implementasi.
6. Tujuan perundang-undangan tidak terganggu oleh munculnya kebijakan yang bertentangan.

Teori Good Governance

Pada penelitian ini penulis juga menggunakan teori *good governance*. Lembaga Administrasi Negara dalam Budiati (2014:37) mengungkapkan bahwa *good governance* merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien serta bertanggung jawab dengan menjaga sinergitas interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Prinsip-Prinsip Good Governance

United Nation Development Programme (UNDP) dalam Budiati (2014:45) dan Mustafa (2013:190-191) mengungkapkan bahwa ada sebelas prinsip demi terselenggaranya *good governance*, yaitu:

1. Partisipasi Masyarakat.
2. Penegakan Hukum.
3. Transparansi.
4. Kesetaraan/Persamaan Hak/Keadilan.
5. Daya Tanggap Pemerintah.
6. Wawasan ke Masa Depan.
7. Akuntabilitas.
8. Pengawasan.
9. Efektivitas dan Efisiensi.
10. Berorientasi Pada Konsensus.
11. Profesionalisme.

Konsep Good Environmental Governance

Pada penelitian ini, penulis menggunakan konsep *good environmental governance*. *Asian Development Bank* dalam Budiati (2014:59) menjelaskan bahwa *good environmental governance* merupakan konsep yang memberi perhatian kepada pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pembuatan kebijakan mengenai pengaturan sumber daya alam dan keuntungan yang berasal dari lingkungan.

Kerangka Kerja Good Environmental Governance

South African Local Government Association (2014:4) menjelaskan kerangka kerja dari konsep *good environmental governance*, yaitu:

1. Kerangka hukum yang tepat pada tingkat global, regional, nasional dan lokal.
2. Kepemerintahan lingkungan mendukung pembangunan berkelanjutan.
3. Kepemerintahan lingkungan mencakup beberapa aktor pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Indonesian Center for Environmental Law dalam Budiati (2014:71) mengungkapkan beberapa prinsip demi terwujudnya *good environmental governance*, yaitu: pemberdayaan, partisipasi masyarakat, sosialisasi, transparansi, desentralisasi, pengakuan terhadap ekosistem dan keberlanjutan, pengakuan terhadap masyarakat, konsistensi, harmonisasi, kejelasan, serta daya penegakan.

Konsep Alih Fungsi Lahan/Konversi Lahan

Alih fungsi lahan merupakan kondisi peningkatan persaingan pemanfaatan sumberdaya lahan (Rai dan Adnyana, 2011:49). Kuntoro dalam Mahendra (1996:254) mengungkapkan bahwa alih fungsi lahan sawah beririgasi merupakan pemanfaatan lahan sawah ke arah sektor non-pertanian, yang sulit dikendalikan akibat lemahnya pengawasan sesuai rencana peruntukan.

Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah/Konversi Lahan Sawah

Konversi lahan sawah tidak akan terjadi apabila pemilik lahan tidak menjual lahannya (Antara, 2009:110). Rai dan Adnyana (2011:58-60) menjelaskan bahwa alih fungsi lahan sawah berdampak pada ketahanan pangan, pemubaziran investasi irigasi, dan pemerataan kesejahteraan. Selain itu, Wardi, dkk. (2015:100-109) menambahkan bahwa terjadi pencemaran lingkungan bagi sawah yang beroperasi di sekitar perumahan, berkurangnya keanekaragaman hayati, kesesakan ruang, nilai kesakralan sawah terusik, jumlah anggota *subak* berkurang, budaya *subak* terdegradasi, serta ritual *subak* terganggu.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, dengan bersumber pada data primer dan data sekunder. Selanjutnya, unit analisis yang digunakan adalah Desa Dalung dengan fenomena alih fungsi lahan sawah dan implementasi peraturan daerah terkait fenomena tersebut. Mengenai penentuan informan, dilakukan dengan teknik *purposive sampling*. Sementara itu, teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi partisipasi pasif, wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur, serta dokumentasi. Menurut

Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2014:246), teknik analisis data kualitatif dilakukan melalui *data reduction*, *data display*, dan *verification*. Adapun pada penyajian data adalah berbentuk uraian, bagan, hubungan antar kategori, dan lain sebagainya.

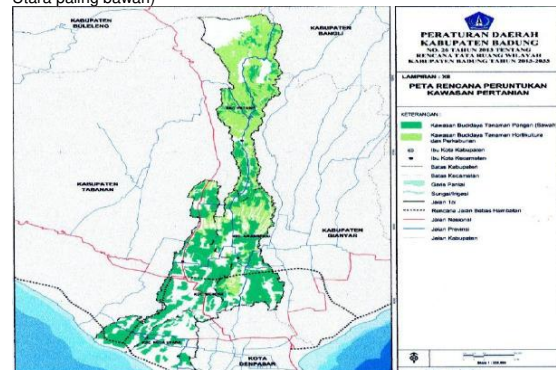
4. HASIL DAN PEMBAHASAN

**Peraturan Daerah Kabupaten Badung
Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW
Kabupaten Badung Tahun 2013-2033
Terkait Peruntukan Pertanian
Berkelanjutan di Desa Dalung**

Berdasarkan Laporan Neraca Pemanfaatan Lahan Kabupaten Badung Tahun 2015, masalah pada bidang pertanian yang paling mendapat perhatian adalah tingginya alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Kuta Utara dan Kecamatan Mengwi karena percepatan pertumbuhan kawasan permukiman perkotaan. Desa Dalung sebagai salah satu desa di Kecamatan Kuta Utara, pada saat ini menjadi wilayah dimana kawasan perumahan banyak ditemukan.

Keterangan Pertanggungjawaban Perbekel Tahun Anggaran 2015 menyebutkan bahwa luas lahan pertanian di Desa Dalung pada akhir tahun 2015 mengalami penyusutan sebesar 119,4 are yang diakibatkan oleh adanya alih fungsi lahan sawah, terutama untuk perumahan. Padahal, apabila ditelusuri dengan cermat, Desa Dalung menjadi kawasan peruntukan pertanian berkelanjutan berdasarkan isi dari Perda Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033. Tingginya alih fungsi lahan sawah tersebut, melatarbelakangi pembuatan peta rencana peruntukan pertanian berpedoman pada isi dari Perda tersebut, yaitu sebagai berikut.

Gambar 4.2 Peta Rencana Peruntukan Pertanian (inset: Kecamatan Kuta Utara paling bawah)



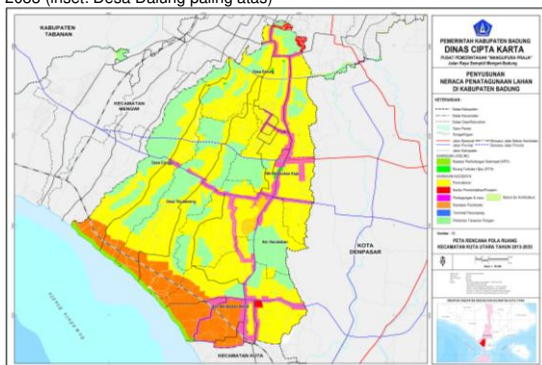
Sumber: Perda Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033

Terlihat pada gambar zona peruntukan pertanian dalam Perda tersebut bahwa Desa Dalung merupakan salah satu sebaran kawasan budidaya tanaman pangan (sawah) yang terletak di Kecamatan Kuta Utara. Mengenai berkurangnya lahan sawah di Desa Dalung, hal tersebut diakibatkan adanya tumpang tindih antara Perda Nomor 26 Tahun 2013 dengan Perda sebelumnya. Keterangan tersebut diperoleh dari pihak pemerintah desa, sebagaimana dijelaskan pula mengenai penyebutan sebagai Kota Satelit yang membuat *developer* menyerbu Desa Dalung untuk membangun kawasan perumahan.

Terkait dengan penyebutan Desa Dalung sebagai Kota Satelit (Kota Permukiman) yang statusnya dikuatkan dengan Perda beberapa tahun silam, ada fakta yang menyuburkan praktik alih fungsi lahan sawah, dimana hal ini tidak diketahui oleh masyarakat umum, yaitu pemaksaan penyerahan sawah secara masif sekitar tahun 1994. Fakta lainnya yang ada, yaitu mengenai proses pembangunan Kantor Pusat Pemerintahan (Puspem) Kabupaten Badung, yang mengambil 80 persen wilayah dari Subak Gaji, salah satu *subak* yang masih beroperasi di Desa Dalung. Hal tersebut menyebabkan beberapa petak sawah yang masih tersisa di Subak Gaji menjadi kering akibat adanya saluran irigasi yang terhambat, meskipun termasuk dalam kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Penggunaan sebagian lahan sawah dari Subak Gaji untuk peruntukan Puspem Badung, dapat diperlihatkan pada gambar di bawah ini mengenai Perencanaan Pola Ruang di Kecamatan Kuta Utara Tahun 2013-2033. Dijelaskan pula pada peta tersebut bahwa di Desa Dalung telah direncanakan pola ruang terkait penatagunaan lahan adalah untuk sebagai berikut: RTH, Permukiman, Puspem Badung, Perdagangan dan Jasa, serta Pertanian Tanaman Pangan.

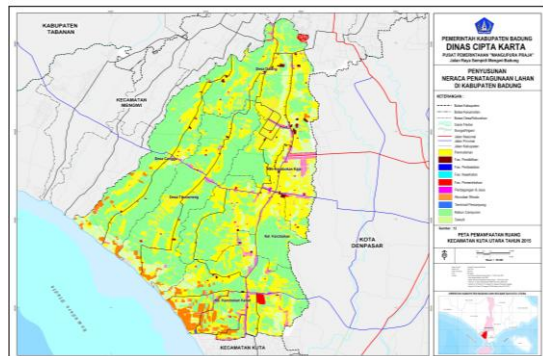
Gambar 4.3 Peta Rencana Pola Ruang Kecamatan Kuta Utara Tahun 2013-2033 (inset: Desa Dalung paling atas)



Sumber: Album Peta Neraca Pemanfaatan Lahan Dinas Cipta Karya Kabupaten Badung (Bidang Tata Ruang)

Peta Rencana Pola Ruang (RPR) tersebut merupakan bentuk tindak lanjut dari Perda Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033. Namun pada perkembangannya, yaitu tahun 2015, ternyata pemanfaatan ruang yang terjadi di Desa Dalung, terdapat ketidaksesuaian dengan perencanaan pola ruang yang sudah dibuat. Hal tersebut terlihat pada Peta Pemanfaatan Ruang Kecamatan Kuta Utara Tahun 2015 sebagai berikut.

Gambar 4.4 Peta Pemanfaatan Ruang Kecamatan Kuta Utara Tahun 2015



Sumber: Album Peta Neraca Pemanfaatan Lahan Dinas Cipta Karya Kabupaten Badung (Bidang Tata Ruang)

Pada peta diatas, termaktub pemanfaatan ruang yang terjadi di Desa Dalung pada tahun 2015 adalah untuk fasilitas pendidikan, permukiman, sawah, fasilitas pemerintahan, fasilitas peribadatan, fasilitas kesehatan, perdagangan dan jasa. Mengenai RTH yang sebelumnya terlihat pada peta rencana pola ruang Kecamatan Kuta Utara untuk tahun 2013-2033, ternyata sudah tidak ada lagi dan beralih fungsi menjadi fasilitas pendidikan dan permukiman. Kondisi yang hampir sama terjadi pada pertanian tanaman pangan (sawah).

Alih Fungsi Lahan Sawah di Desa Dalung

Alih fungsi lahan sawah didahului oleh adanya alih kepemilikan lahan sawah. Disinilah peran aparat paling bawah, terutama yang mengetahui kondisi sawah dengan benar perlu diikutsertakan untuk membahas transaksi tersebut, seperti pemerintah desa dan *pekaseh*. Kenyataannya, sebagian besar yang terlibat pada praktik ini hanya Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Badung dan Notaris.

Mengenai tidak diikutsertakannya pemerintah desa dan *pekaseh*, dari BPN memiliki otoritas legal sejak dahulu yang disebut dengan hak aspek, yaitu kewenangan tersendiri untuk memproses penerbitan sertifikat tanah. Adanya hak aspek yang berbenturan dengan aturan tata ruang dinas

lainnya, menghambat penyelesaian Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang jatuh tempo pada akhir tahun 2016. RDTR tersebut akan terintegrasi dengan peta pemerintah pusat, untuk akurasi tata ruang segala bidang di Indonesia.

Lahan sawah yang berada pada teritorial Subak Saih, *subak* lainnya yang masih beroperasi, saat ini sebagian sudah menjadi kompleks perumahan yang berjumlah 14 unit, sebuah Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan *villa*. Adapun Dalung Permai adalah yang paling banyak menghabiskan wilayah sawah irigasi.

Berbicara mengenai sanksi terkait pelanggaran isi Perda Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW, meskipun dari pihak desa menentang pembangunan sektor non-pertanian, namun apabila pemborong sudah mengantongi izin dari pemerintah kabupaten, terutama Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Badung, maka pengerjaan proyek perumahan akan tetap berjalan. Sejauh ini pula pengawasan dari pemerintah mengenai alih fungsi lahan sawah yang terjadi hanya sebatas pengecekan laporan yang dibuat oleh instansi yang terkait.

Adapun fakta adanya alih fungsi lahan sawah di Desa Dalung dapat ditunjukkan jumlahnya berdasarkan data Laporan Alih Fungsi Lahan Sawah dari Kepala UPTD Dinpertenbunhut untuk Wilayah Kecamatan Kuta Utara, yaitu sebagai berikut.

Tabel 4.3 Jumlah Alih Fungsi Lahan Sawah di Desa Dalung

No.	Tahun	Nama Subak	Luas Subak Tahun Sebelumnya	Alih Fungsi (ha) untuk Perumahan	Luas Subak Tahun Berjalan
1	2010	Muding	49	-	49
	2011		49	-	49
	2012		49	-	49
	2013		49	0,6	48,4
	2014		48,4	-	48,4
2	2010	Saih	143	-	143
	2011		143	-	143
	2012		143	-	143
	2013		143	5	138
	2014		138	22	116
3	2010	Gaji	79	-	79
	2011		79	-	79
	2012		79	-	79
	2013		79	-	79
	2014		79	2	77
Total Jumlah Alih Fungsi Lahan Sawah				29,6	

Sumber: Laporan Alih Fungsi Lahan Sawah Tahun 2010-2014 dari UPTD Dinpertenbunhut untuk Wilayah Kecamatan Kuta Utara

Tiga *subak* yang berada di Desa Dalung, yaitu Subak Muding, Subak Saih dan Subak Gaji mengalami alih fungsi lahan sawah yang cukup signifikan apabila dilihat dari data tersebut. Selain data tersebut, Dinas Cipta Karya Kabupaten Badung Bidang Tata Ruang melalui Laporan Akhir Neraca Penatagunaan Lahan di Kabupaten Badung Tahun 2015 mengungkapkan bahwa Desa Dalung menduduki posisi teratas di Kecamatan Kuta

Utara sekaligus di Kabupaten Badung sebagai desa paling luas peruntukan lahan pertaniannya menjadi lahan terbangun, yaitu sekitar $\pm 13,31$ Ha, sebagaimana keterangan tabel berikut.

Tabel 4.4 Ketidaksesuaian Jenis Penggunaan Lahan yang Ada Terhadap Rencana Tata Ruang

No	Kecamatan, Desa/Kelurahan	Luas Lahan (Ha) Desa/Kelurahan	Ketidaksesuaian Penggunaan Lahan (Ha)
			Peruntukan Menjadi Lahan Terbangun
	Kuta Utara	3.386,00	47,92
1	Kerobokan Klod	526,00	4,67
2	Kerobokan	542,00	8,94
3	Kerobokan Kaja	530,00	0,73
4	Tibubeneng	650,00	11,66
5	Canggu	523,00	8,61
6	Dalung	615,00	13,31

Sumber: Laporan Akhir Neraca Penatagunaan Lahan di Kabupaten Badung Tahun 2015 oleh Dinas Cipta Karya Bidang Tata Ruang

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 dalam Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Sawah di Desa Dalung, Kecamatan Kuta Utara

Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 ditetapkan pada tanggal 30 Desember 2013. Peraturan tersebut dibuat berkaitan dengan perkembangan jumlah penduduk serta berbagai aktivitasnya yang berpengaruh pada meningkatnya kebutuhan akan ruang yang semestinya dimanfaatkan berlandaskan falsafah *Tri Hita Karana*. Adanya keinginan mencapai sinergitas antar sektor dan pengendalian pemanfaatan ruang, maka keterkaitan dengan isu-isu faktual seperti pembangunan berkelanjutan maupun mengutamakan kelestarian lingkungan dituangkan dalam isinya. Seperti pada Bab III tentang Tujuan, Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang Wilayah Kabupaten, Pasal 5 ayat (6) membahas tentang Strategi Pengembangan Wilayah Badung Tengah dengan fungsi utama pertanian berkelanjutan, Ibu Kota Kabupaten dan pusat pelayanan umum skala regional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf e. Mengenai butir dari pertanian berkelanjutan, dicerminkan pada huruf a, yang berbunyi, "mengembangkan Kawasan Peruntukan Pertanian sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian beririgasi dalam rangka ketahanan pangan, pelestarian lingkungan dan pelestarian budaya."

Berdasarkan Ketentuan Umum yang dibahas pada Bab I Perda Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 menjelaskan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Selanjutnya, cakupan wilayah daripada isi aturan tersebut disebutkan pada Penjelasan Atas Perda Pasal 5 Ayat (6), dimana salah satunya adalah meliputi sebagian Wilayah Kecamatan Kuta Utara terdiri atas Desa Dalung dan Kelurahan Kerobokan Kaja.

Adapun implementasi Perda Nomor 26 Tahun 2013 dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah di Desa Dalung dapat dikaji menggunakan model implementasi kebijakan publik dari Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian, dengan mengambil indikator berupa kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan, dukungan ketegasan peraturan (supremasi hukum), serta keterpaduan hirarki diantara lembaga pelaksana. Selain itu, teori *good governance* serta konsep *good environmental governance*, dengan mengambil indikator daya tanggap pemerintah, akuntabilitas, pengawasan, peran serta masyarakat dalam penyusunan peraturan tentang lingkungan, dan penyediaan akses terhadap informasi (sosialisasi kebijakan), juga digunakan dalam membahas bagaimana implementasi Perda tersebut.

Kejelasan dan Konsistensi Tujuan Kebijakan

Sebuah kebijakan/peraturan yang dibuat harus mampu menjabarkan petunjuk-petunjuk secara cermat dan jelas. Hal tersebut memudahkan para pejabat pelaksana dan aktor lainnya untuk sejalan dengan petunjuk yang dimaksud, yang mana *output* dari kebijakan/aturan akan semakin mudah tercapai. Perda Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 pada Bab III tentang Tujuan, Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang Wilayah Kabupaten Bagian Ketiga Pasal 5 ayat (6) huruf a, berbunyi, "Strategi pengembangan Wilayah Badung Bagian Tengah dengan fungsi utama pertanian berkelanjutan, Ibu Kota Kabupaten dan pusat pelayanan umum skala regional." Adapun Desa Dalung menjadi salah satu wilayah yang

ditetapkan sebagai peruntukan pertanian berkelanjutan berdasarkan bunyi Perda tersebut. Apabila dibandingkan dengan keadaan nyata dari Desa Dalung sendiri yang saat ini sudah sangat pesat pembangunannya, baik di bidang properti (perumahan) dan juga bidang pendidikan (fasilitas sekolah) adalah terdapat ketidaksesuaian.

Mengenai tidak konsistennya antara Perda yang berlaku dan kenyataan di lapangan, dari sudut pandang pelaksana tingkat bawah, dalam hal ini *pekaseh*, bisa disebabkan oleh lahan sawah yang masih ada terhimpit pembangunan yang senantiasa terjadi di Desa Dalung terutama bangunan perumahan, sistem irigasi yang terhambat, bantuan bidang pertanian yang kurang mencerminkan keadaan sawah saat ini, limbah pembangunan yang merusak keadaan sawah sehingga tidak optimal lagi mengelola sawah, serta sosialisasi mengenai kebijakan yang berlaku untuk itu sifatnya kurang optimal sebab masih ada dua pemahaman akan isi Perda terdahulu dengan yang ada saat ini. Instansi yang hadir ketika pengukuran lahan sawah yang diperjualbelikan secara tidak cermat memasang pembatas proyek yang mengenai sempadan irigasi sawah yang mana berakibat terhambatnya aliran air menuju sawah sekitarnya. Selain itu, gencarnya pembangunan perumahan terhadap sawah di sekitarnya yang masih ada bisa mengubah struktur tanah menjadi kurang subur dan cenderung sulit untuk menumbuhkan padi yang memiliki varietas unggul.

Perumahan Dalung Permai sebagai perumahan terbesar di Desa Dalung sesuai fakta yang ada yaitu mengambil sebagian besar lahan sawah yang ada di Subak Saih. Hal tersebut terjadi karena ketika tahun 1995 hingga tahun 2010, Perda yang turun adalah sebagai Kota Satelit (Kawasan Permukiman). Namun, karena terlalu luas dampak yang ditimbulkan akibat sawah produktif beralih fungsi, isu mengenai ketahanan pangan, dan demi penatagunaan lahan serta pengendalian pemanfaatan lahan, maka Perda yang saat ini berlaku menggariskan untuk pertanian berkelanjutan. Subak Saih yang saat ini masih menyisakan sawah yang tergolong produktif, pada *Master Plan* yang diusulkan oleh desa berkaitan dengan RPJMDes tahun 2016, akan direncanakan digunakan untuk pembangunan satu unit Puskesmas Rawat Inap dan sebuah Sekolah Dasar. Bagi pemerintah desa, dengan kondisi pertanian yang persentasenya

kecil dari tahun ke tahun. maka pada *Master Plan* ini tidak mendapat porsi yang banyak, sehingga direncanakan difungsikan sebagai fasilitas yang akan dibangun tersebut dengan mengambil beberapa bagian sawah dari wilayah Subak Saih.

Pernyataan sikap dari pemerintah desa tersebut mengindikasikan bahwa dari pihak desa sendiri sudah memetakan pembangunan yang ada bercermin pada kenyataan di lapangan dan apa yang terjadi sesungguhnya. Sawah yang difungsikan untuk pertanian berkelanjutan (tanaman pangan) memang masih ada, namun jumlahnya yang semakin menurun dan kurang mencerminkan pemanfaatan wilayah berdasarkan kenyataan menjadi salah satu faktor alih fungsi lahan sawah meningkat dan terdapat perencanaan untuk pembangunan fasilitas kesehatan dan pendidikan pada tahun 2016.

Sebagai daerah resapan dan pengendali banjir, sawah tidak boleh dialihfungsikan. Namun, tumpang tindih antara isi Perda hingga rencana untuk RPJMDes tahun 2016 memperlihatkan ketidaksungguhan dalam mematuhi isi peraturan yang sudah berlaku untuk mempertahankan sektor pertanian, terutama perihal stabilitas ketahanan pangan.

Desa Dalung menduduki posisi teratas di Kecamatan Kuta Utara sekaligus di Kabupaten Badung sebagai desa paling luas peruntukan lahan pertaniannya yang sudah berubah fungsi menjadi lahan terbangun, yaitu sekitar $\pm 13,31$ Ha, merupakan fakta indikasi ketidaksesuaian yang diperoleh oleh Dinas Cipta Karya pada tahun 2015, sekitar kurang lebih 2 tahun semenjak Perda Nomor 26 Tahun 2013 ditetapkan.

Selain itu, lambatnya pengaturan mengenai zonasi peruntukan pertanian yang lebih mengerucutkan titik koordinat mana saja yang menjadi sebarannya, merupakan kendala dalam implementasi Perda ini. Sesuai aturannya, sebuah Perda RTRW akan diikuti dengan terbitnya sebuah Rancangan Detail Tata Ruang (RDTR) yang menjadi arahan komprehensif dan integratif dengan data tata ruang pusat. RDTR ini seharusnya sudah rampung, sebab sudah hampir menginjak tahun ketiga sejak disahkannya Perda ini. Zonasi dan RDTR ini yang selanjutnya akan memberikan kepastian mengenai status Desa Dalung, pada titik koordinat mana yang seharusnya steril dari pemanfaatan ruang, terutama sawah yang mana termasuk peruntukan pertanian berkelanjutan dan terbebas dari kegiatan alih fungsi lahan

sawah, karena kegiatan tersebut bersifat permanen dan *irreversible*, dalam artian bahwa sekali lahan sawah beralih fungsi maka tidak akan dapat kembali menjadi sawah dan hal tersebut akan mengganggu ekosistem yang ada disekitarnya, baik itu dalam jangka waktu dekat maupun panjang.

Indikator Dukungan Ketegasan Peraturan (Supremasi Hukum)

Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 telah menjelaskan mengenai butir penerapan sanksi apabila terdapat pelanggaran terhadap pasal-pasal yang diatur. Hal tersebut tertuang pada Bab XV tentang Sanksi Administratif Pasal 112, yaitu berbunyi:

1. Ayat (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 100 ayat (2), dan Pasal 108 dikenai sanksi administratif.
2. Ayat (2) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenai sanksi administratif berupa:
 - a. peringatan tertulis
 - b. penghentian sementara kegiatan
 - c. penghentian sementara pelayanan umum
 - d. penutupan usaha
 - e. pencabutan izin
 - f. pembatalan izin
 - g. pembongkaran bangunan
 - h. pemulihan fungsi ruang
 - i. denda administratif

Selain sanksi administratif, ada pula sanksi pidana, sebagaimana tertulis pada Bab XVII tentang Ketentuan Pidana Pasal 115 dan Pasal 116, yaitu:

Pasal 115

1. Ayat (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 108, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00.
2. Ayat (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan pelanggaran.
3. Ayat (3) Selain ancaman pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat juga dikenakan sanksi pidana sesuai peraturan perundang-undangan.

Pasal 116

1. Ayat (1) Setiap pejabat Pemerintah Kabupaten yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (5) pidana kurungan paling lama 6 bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00.
2. Ayat (2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenakan hukuman disiplin sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Secara tertulis, peraturan tersebut sudah memiliki dasar hukum yang sah dan mengikat, namun kenyataan yang terdapat di lapangan adalah sebaliknya. Banyak pihak yang melakukan pelanggaran terhadap tata ruang di Desa Dalung. Apabila di tingkat desa terungkap bahwa ada beberapa butir pelanggaran, maka sudah jelas tidak akan diberikan tanda tangan pada berkas apapun yang dibawa dalam hal ini diistilahkan dengan tidak dilayaninya kebutuhan administrasi. Namun, apabila seseorang tersebut sudah membawa dan menyertakan hal-hal yang sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan BPPT Badung, maka dari pihak desa akan memproses administrasi yang diminta oleh yang bersangkutan.

Dua buah ketentuan sanksi yang tertulis di Perda, apabila dikaitkan dengan data yang ada mengenai pembangunan di Desa Dalung, maka terkesan tumpul pada implementasinya. Bab XVII tentang Ketentuan Pidana Pasal 116 Ayat (1) yang membahas mengenai pelanggaran terhadap Pasal 94 Ayat (5), sebagaimana dilihat pada Perda memiliki hukuman paling tinggi, apabila terjadi pelanggaran. Adapun isi dari ketentuan pelanggaran pasal tersebut, yaitu: "Setiap pejabat Pemerintah Daerah yang berwenang menerbitkan Izin Pemanfaatan Ruang, dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan RTRWK." Pembangunan sektor non-pertanian di Desa Dalung telah melanggar ketentuan tersebut, namun sejauh ini baik sanksi secara administratif maupun pidana, tidak pernah terealisasi. Padahal, untuk mencapai keberhasilan pada tingkat implementasinya, Perda RTRW ini perlu diterapkan supremasi hukum apabila terdapat pelanggaran. Tidak bisa dihindari pula, apabila ada dua kepentingan yang bertolak belakang, maka kemungkinan akan ada tawar menawar atau lobi untuk mencapai tujuan. Pemerintah yang memiliki kewenangan menerbitkan izin pembangunan, sudah semestinya berpedoman pada Perda RTRW

untuk mewujudkan pemanfaatan lahan yang sesuai dengan pola rencana ruang yang ada.

Indikator Keterpaduan Hirarkis Diantara Lembaga Pelaksana

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan adalah kemampuannya memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Seberapa besar dan mulia tujuan dari peraturan yang telah dibuat, apabila tidak diikuti dengan para pelaksana kebijakan yang terpadu dan terorganisir pada pelaksanaan kebijakan, maka tidak akan secara menyeluruh terciptanya tujuan yang hendak dicapai.

Dalam rangka terwujudnya pengendalian alih fungsi lahan sawah di Desa Dalung yang optimal, terutama pada ketiga *subak* yang saat ini masih beroperasi, maka lembaga pelaksana dari visi tersebut harus memiliki jenjang hirarki yang jelas dan saling terpadu satu dengan lainnya, terutama berkaitan dengan koordinasi pada tingkat pemerintah atau aparat terbawah. Pada implementasinya, ketika proses peninjauan lahan sebagai bentuk pengkaplingan lahan yang nantinya akan menjadi bangunan, BPN Badung memiliki hak aspek, yang membuatnya tidak memerlukan koordinasi dengan instansi lain, pemerintah tingkat desa dan aparat terbawah, dalam hal ini *pekaseh*. Seperti yang diketahui, mengenai kondisi nyata daripada sebuah sawah itu adalah kewenangan *pekaseh*. Bahkan surat tembusan dari kegiatan pembangunan yang terjadi tidak pernah diberikan kepada aparat terbawah itu dan yang mengetahuinya hanya BPN, *Developer*, serta Notaris.

Pengkaplingan yang terjadi senantiasa memasang pembatas proyek pada sempadan irigasi, hal itulah yang nantinya menjadi masalah terkait irigasi untuk sawah yang berada disekitarnya. Hal tersebut jelas secara implementasi kebijakan publik tidak baik dipertahankan dan sudah saatnya untuk merevisi kebijakan tersendiri yang juga melanggar kesepakatan mengenai tata ruang yang diperkuat statusnya menjadi Perda. Padahal, BPN sendiri masuk menjadi anggota dari sebuah badan *ad hoc* yang sekretariatnya berlokasi di Bappeda Litbang, yaitu Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD).

Selain itu, pada tingkat pemerintah desa, juga terdapat keterkaitan koordinasi dengan pihak *pekaseh*. Pada pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di tingkat desa, setelah hasil tata ruang dikeluarkan oleh

BPPT Badung, apabila hasilnya terletak di wilayah sawah, maka aturannya adalah tidak boleh ada pembangunan apapun jenisnya. Pemerintah desa, dari proses administrasi permohonan IMB, menyarankan kepada Pemda, dalam hal ini BPPT, untuk melibatkan dan berkoordinasi dengan *pekaseh* setempat. Namun, hingga saat ini ketentuan tersebut tidak terlaksana secara nyata, sebab kekuatan izin pembangunan yang telah keluar dari Pemda lebih kuat statusnya dibandingkan dengan ketentuan desa.

Pada ruang lingkup dinas sendiri, Dinas Cipta Karya Bidang Tata Ruang yang memiliki kewenangan mengeluarkan Izin Tata Ruang, peninjauan lahan, pemetaan penatagunaan lahan, pemanfaatan lahan, perencanaan pola ruang, dan lain sebagainya, saat ini kewenangan tersebut beberapa mulai dipangkas dan dialihkan pada BPPT. Padahal, penggunaan citra satelit untuk pemetaan masih dilakukan oleh Dinas Cipta Karya Bidang Tata Ruang. Hal tersebut memperlihatkan bahwa masih ada tumpang tindih koordinasi pada tingkat instansi mengenai penataan ruang dan lahan.

Indikator Daya Tanggap Pemerintah

Pada prinsipnya, pemerintah merupakan pembuat kebijakan dan penentu arah kebijakan bagaimana akan dijalankan. Ketika kebijakan sudah dijalankan dan untuk melihat apakah sudah tepat bagi kelompok sasaran, maka diperlukan *feedback* berupa kritikan atau saran dari kelompok tersebut. Setelah itu, pemerintah bisa menanggapi hal tersebut dengan kebijakannya sendiri.

Sebagaimana dengan kebijakan mengenai pengendalian alih fungsi lahan sawah di Desa Dalung yang telah berjalan selama kurang lebih 3 tahun, namun ditengah perjalanannya tersebut mengalami masalah yang menyita perhatian publik. Bahkan, pejabat pelaksana tingkat bawah kebijakan tersebut (*pekaseh*) yang secara langsung mengetahui keadaan sebenarnya, menyesalkan pemerintah tidak menanggapi secara serius kenyataan di lapangan.

Bangunan yang berdiri tegak diantara lahan sawah di Desa Dalung telah menghimpit saluran irigasi dan luas sawah di sekitarnya. Bahkan perumahan yang juga telah menjamur disana mengakibatkan polusi limbah rumah tangga yang secara langsung merusak kualitas air irigasi, susunan tanah, dan kualitas produksi pangan yang dihasilkan sektor pertanian. Ketika penyumbatan irigasi oleh Pemda terjadi dengan tujuan

peningkatan infrastruktur jalan, maka hal tersebut sudah disampaikan oleh pemerintah desa, bahkan hingga menghadap ke Dinas Pekerjaan Umum (PU). Namun hingga kini tidak ada tindak lanjut berarti dari Pemda. Masalah lainnya, yaitu irigasi untuk Subak Gaji yang sebagian besar sawahnya digunakan untuk pembangunan Puspem Badung, hingga tahun ini juga belum ada upaya perbaikan peningkatan irigasi untuk meminimalisir beralih fungsinya sawah yang menjadi kering akibat irigasi terhambat.

Terkait bantuan untuk sektor pertanian, UPTD Dinpertenbunhut untuk Wilayah Kecamatan Kuta Utara mengatakan jumlahnya sangat besar pengadaannya dengan tujuan menjaga stabilitas ketahanan pangan melalui peningkatan produksi beras. Para *pekaseh* yang bertugas di Desa Dalung pun mengatakan hal yang sama, namun untuk bantuan dana dari Pemkab yang saat ini sudah didelegasikan kepada pemerintah desa dirasakan sangat sulit pengurusan administrasinya, sebab memerlukan penyeteroran proposal kegiatan, kendati tata cara pembuatannya belum diberitahukan secara jelas. Selain itu, terkait bantuan pupuk yang dibatasi, hal tersebut dirasa tidak mencerminkan kondisi nyata saat ini terkait struktur tanah sawah yang ada. Bertahannya sawah di tengah-tengah bangunan perumahan, memerlukan bantuan yang memadai untuk menjaga keberlangsungan sawah itu sendiri.

Permasalahan pada struktur petani juga dirasakan saat ini. Seperti yang dikeluhkan oleh *Pekaseh* Subak Muding mengenai status Beliau yang merupakan petani termuda di Banjar Tegaljaya dan tidak ada penerusnya. Bantuan sektor pertanian yang nilainya cukup besar, penataan ruang untuk kawasan pertanian yang semakin menerapkan teknologi canggih, serta instansi yang bergerak di bidang pertanian yang jumlahnya beragam, apabila tidak ada yang meneruskan menjadi petani, maka segala hal tersebut akan menjadi sia-sia. Di Desa Dalung dengan pesatnya pembangunan, maka sudah menjadi fakta bahwa kelangsungan hidup menjadi seorang petani tidak akan cukup untuk menghidupi keluarga. Apabila pemerintah ingin mempertahankan sektor pertanian, sebaiknya mendengarkan langsung keluhan para petani yang masih bertahan di tengah *gempuran* sektor non-pertanian yang memberikan jaminan lebih pasti dibandingkan menjadi petani. Pemberian apresiasi yang tidak hanya melalui suntikan dana terkait

kesejahteraan petani yang masih mempertahankan sawahnya, namun juga perlunya bantuan yang sesuai dengan kondisi sawah saat ini bagaimana adanya. Namun, yang paling perlu diperhatikan saat ini adalah wacana pembebasan pajak terhadap sawah yang masih bertahan, apalagi sawah yang diperuntukan sebagai pertanian berkelanjutan. Tingginya pajak sawah yang berada di wilayah transisi seperti Dalung, jelas menjadi faktor jual beli sawah masih terjadi.

Indikator Akuntabilitas

Pertanggungjawaban berbagai pihak pada tahap implementasi kebijakan merupakan hal yang penting dilakukan untuk melihat sejauh mana pihak-pihak yang berkaitan langsung tersebut mengerjakan tugas pokok dan fungsinya. Pada implementasi Perda Nomor 26 Tahun 2013 perihal pengendalian alih fungsi lahan sawah, pihak UPTD Dinpertanbunhut untuk Wilayah Kecamatan Kuta Utara adalah sebatas pembuatan laporan bulanan alih fungsi lahan sawah yang terjadi. Tugas pokok institusi tersebut adalah pada segi teknis bercocok tanam, bukan mengenai pemanfaatan lahan. Adapun pemanfaatan lahan sendiri merupakan tugas dari Dinas Cipta Karya Bidang Tata Ruang dengan pemberian Laporan Neraca Pemanfaatan Lahan yang berisi segala bentuk informasi terkait pembangunan yang ada selama Perda Nomor 26 Tahun 2013 berjalan.

RDTR yang masih menjadi pekerjaan bagi BKPRD dan utamanya Bappeda Litbang, hingga saat ini belum dapat dituntaskan. Padahal, dari RDTR sendiri akan mengarahkan pada peta zonasi yang nilai akurasi lebih tinggi dibandingkan peta penataan ruang lainnya. Setelah Perda Nomor 26 Tahun 2013 disahkan, maka dalam rentang waktu 3 tahun setelahnya, RDTR harus segera diselesaikan, sebab berbagai bentuk pelanggaran yang terjadi akan terkait dengan penataan ruang pada tingkat pusat. Ini menjadi pertanggungjawaban pemerintah yang hingga saat ini sulit untuk dirampungkan dan masih menyisakan waktu kurang lebih sekitar 4 bulan, karena tenggatnya adalah paling lambat adalah tanggal 30 Desember 2016.

Indikator Pengawasan

Implementasi kebijakan yang ada, bagaimanapun harus diikuti dengan proses pengawasan terhadapnya. Hal tersebut

bertujuan untuk keberhasilan implementasi yang dilakukan dan untuk tahap evaluasi terhadap implementasi tersebut. Sejauh ini, Perda Nomor 26 Tahun 2013 terdapat pengawasan terkait implementasinya mengenai Desa Dalung sebagai kawasan peruntukan pertanian dan alih fungsi lahan sawah yang terjadi. Sistem *monitoring* yang dilakukan oleh Dinas Cipta Karya Bidang Tata Ruang, Bappeda Litbang, serta Satpol PP, adalah berdasarkan penggunaan teknologi canggih, seperti GPS dan Foto Udara, untuk mencari tahu seberapa besar ketidaksesuaian dengan Perda yang terjadi pada periode tertentu. Jadi, dapat dikatakan bahwa sistem pengawasan lebih banyak melalui teknologi dibandingkan dengan terjun lapangan.

Mengenai jaranganya instansi berwenang terkait penataan ruang yang ada untuk turun ke lapangan langsung melakukan pengawasan dan pengecekan, sangat disayangkan oleh pihak pemerintah Desa Dalung. Sebab, kondisi nyata bisa juga selain menggunakan teknologi, akan lebih dapat dirasakan secara empiris oleh indera manusia. Maka dari itu, laporan-laporan yang dibuat oleh Pemda kurang mencerminkan keadaan nyata di lapangan, hal tersebut juga terjadi pada Perda Nomor 26 Tahun 2013 yang menjatuhkan aturan mengenai status Desa Dalung untuk 20 tahun kedepan.

Indikator Peran Serta Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan tentang Lingkungan

Dalam rangka mendorong tingkat keberhasilan implementasi kebijakan, maka membutuhkan adanya peran serta masyarakat, terutama masyarakat yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan kebijakan yang direncanakan tersebut. Pada tingkat *pekaseh*, ternyata belum ada keikutsertaannya dalam tahap penyusunan Perda Nomor 26 Tahun 2013, kendatipun mereka adalah pihak yang secara nyata mengetahui bagaimana kondisi lahan sawah yang menjadi satuan wilayahnya. Selain itu, pihak pemerintah Desa Dalung juga tidak dilibatkan pada tahap pembuatan kebijakan Perda RTRW tersebut. Jadi, selama ini setiap ada Perda atau aturan dari Pemda yang keluar, maka sifatnya adalah menerima aturan tersebut. Seperti halnya aturan tata ruang yang menyebutkan Desa Dalung adalah kawasan untuk pertanian berkelanjutan, pihak aparat desa tidak mengetahui proses pembuatan kebijakan

tersebut hingga selanjutnya turun aturan yang hanya bisa diikuti saja.

Selain perwakilan petani melalui *pekaseh* maupun pihak pemerintah desa yang tidak diikutsertakan, UPTD Dinpertenbunhut untuk Wilayah Kecamatan Kuta Utara sebagai perpanjangan tangan dari Dinpertenbunhut sendiri juga tidak pernah dilibatkan pada pembuatan Perda RTRW yang berlaku saat ini. Meskipun bertugas di wilayah kerja yang ruang lingkupnya sudah dikhususkan, hingga saat ini tidak pernah diikutsertakan pada perancangan Perda apapun. Bappeda Litbang Kabupaten Badung dalam merancang arah pembangunan Kabupaten Badung menggunakan peta tanah dari BPN serta pencitraan satelit dan Sistem Informasi Geografis (SIG) yang mengajak pula Dinas Cipta Karya Bidang Tata Ruang. Maka dari itu, pada tahap implementasi yang akhirnya bersentuhan dengan aparat terdistribusi, hal tersebut membawa berbagai pertanyaan terkait status Desa Dalung sebagai kawasan peruntukan pertanian.

Indikator Penyediaan Akses Terhadap Informasi (Sosialisasi Kebijakan)

Setelah turun aturan Desa Dalung sebagai kawasan peruntukan pertanian, diperlukan sosialisasi terhadap kebijakan tersebut untuk mengoptimalkan implementasinya. Namun, sepertinya sosialisasi kebijakan ini belum dapat dikatakan berhasil. Hal tersebut disebabkan masih bingungnya pemerintah desa maupun *pekaseh* terkait status Desa Dalung yang berbeda jauh dengan Perda yang turun sebelumnya. Bahkan beberapa pihak dari Pemda sendiri menyayangkan terbitnya Perda saat ini yang diyakini justru tidak berhasil dalam pencapaian tujuannya.

Hingga kini, beberapa pihak yang menjadi informan pada penelitian ini masih kurang paham mengenai Desa Dalung sebagai kawasan peruntukan pertanian dan masih menganggap bahwa Dalung adalah sebagai Kota Satelit (Permukiman). Hal itu mengindikasikan bahwa sosialisasi aturan baru mengenai Desa Dalung belum dilakukan secara maksimal oleh pemerintah selaku pihak yang menerbitkan Perda tersebut. Apabila dibiarkan berlarut, akan menimbulkan kebingungan di masyarakat dan dikhawatirkan terjadi tumpang tindih pada penerbitan aturan lain yang berkaitan dengan Desa Dalung. Seperti agenda RPJMDes Dalung pada tahun 2016 yang dibahas pada tanggal 7 Mei 2016 ini yang akan menggunakan sebagian wilayah Subak Saih

(Banjar Kung) untuk peruntukan fasilitas sekolah dan kesehatan. Padahal, Subak Saih sendiri sesuai Perda RTRW adalah kawasan pertanian berkelanjutan, dalam artian tidak boleh ada alih fungsi lahan sawah kembali sejak diterbitkan pada tahun 2013. Implementasi dari aturan yang diterbitkan pun akan menjadi tidak tercapai secara efektif, apabila setelah kurang lebih 3 tahun berjalan, sosialisasi kebijakan masih tersendat dan tidak berjalan dengan semestinya.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil temuan dan analisis, implementasi Perda Kabupaten Badung Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah di Desa Dalung berjalan kurang efektif. Hal tersebut dapat dikaji berdasarkan teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Paul A. Sabatier dan Daniel Mazmanian, dimana mengindikasikan masih adanya ketidakjelasan akan tujuan kebijakan dari Perda Nomor 26 Tahun 2013 terkait status Desa Dalung sebagai kawasan pertanian berkelanjutan dan lemahnya supremasi hukum terkait pelanggaran akan butir sanksi yang ada dengan dibuktikan masih adanya pembangunan sektor non-pertanian.

6. DAFTAR PUSTAKA

Buku (termasuk e-book)

- Antara, M. (2009). *Konversi Lahan dan Produksi Pangan*. Denpasar: Arti Foundation.
- Agustino, L. (2014). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Budiati, L. (2014). *Good Governance dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementation Theory: The Top-down and Bottom-up Debate. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications.
- Mahendra, A.A.O. (1996). *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mustafa, D. (2013). *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Pasolong, H. (2011). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Rai, I.N., & Adnyana, G.M. (2011). *Persaingan Pemanfaatan Lahan dan Air Perspektif Keberlanjutan Pertanian*

- dan Kelestarian Lingkungan. Denpasar: Unud Press
- Santosa, P. (2008). *Implementasi Kebijakan Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Wahab, S.A. (2012). *Studi Implementasi Kebijakan Publik: Kompleksitas, Konsepsi dan Teknik*. Malang: Bumi Aksara.
- Wardi, dkk. (2015). *Pertumbuhan Penduduk dan Dampaknya Terhadap Budaya Subak dan Lingkungannya (Studi Kasus di Kabupaten Tabanan Provinsi Bali)*. Denpasar: Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Universitas Udayana.
- Dokumen Pemerintah**
- Badan Pusat Statistik 2013. *Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Provinsi Bali 2013* (diperoleh pada tanggal 15 Januari 2016).
- Bali dalam Angka 2014 (diakses pada tanggal 2 Januari 2016 pukul 11.40 WITA).
- Keterangan Pertanggungjawaban Perbekel Tahun Anggaran 2015 (diperoleh pada tanggal 16 Mei 2016). Laporan Akhir Penyusunan Neraca Penatagunaan Lahan di Kabupaten Badung Tahun 2015 (diperoleh pada tanggal 3 Agustus 2016).
- Laporan Alih Fungsi Lahan Sawah Kecamatan Kuta Utara Tahun 2010-2014 (diperoleh pada tanggal 5 Januari 2016).
- Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033: Bab III tentang Tujuan, Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang Wilayah Kabupaten Bagian Ketiga Pasal 5 ayat (6) huruf a dan Bab Penjelasannya. (diakses pada tanggal 10 Maret 2015 pada pukul 10.00 WITA).
- South African Local Government Association. (2014). *Good Environmental Governance In Local Government (A Practice Brief on Environmental and Climate Change Governance for South African Municipalities)*. South Africa. (diakses pada tanggal 2 Januari 2016 pukul 11.15 WITA).
- Internet**
- Kementerian Pertanian, 2013. Buku Cetak Sawah Indonesia. (diunduh di laman psp.pertanian.go.id pada tanggal 15 Januari 2016 pukul 15.15 WITA).
- Jurnal Ilmiah**
- Hamilton, C.M et al. (2013). Current and Future Land Use around a Nationwide Protected Area Network. *PLoS ONE* Vol. 8(1). p.1.
- Setyoko, B. (2013). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keputusan Petani Mengkonversi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian. (diakses pada <http://eprints.undip.ac.id/41964/1/setyoko.pdf> tanggal 20 Mei 2015 pukul 13.44 WITA)
- Sriartha, I.P., & Windia, W. (2015). Efektivitas Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Sawah Subak: Studi Kasus di Kabupaten Badung, Bali. *Jurnal Kajian Bali* 05(02), 327-346.
- Zhen, L., Yang, L., Xie, G., dan Cheng, S. (2006). Land Use Dynamics and Policy Implications in the Jinghe Watershed of Western China: A Critical Assessment from Local Perspectives. *Natural Resources Journal* Vol. 46, p. 860.
- Surat Kabar**
- I Wayan Eri Gunarta, 2015. Petani Merasa Rugi, 6 Tahun 160 Hektare Sawah di Badung Hilang. *Tribun Bali*.
- Lahan Basah di Dalung Dikapling-Kapling. 24 Maret 2014. *Denpost*, halaman 1.